联合国 S/2018/903



安全理事会

Distr.: General
10 October 2018
Chinese
Original: English

索马里沿海海盗和海上武装抢劫情况

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告根据安全理事会第 2383(2017)号决议第 33 段的规定提交。在该决议中，安理会请我提交关于索马里沿海海盗和海上武装抢劫情况的年度报告。

2. 继我上次提交关于这一情况的年度报告(S/2017/859)以后，本报告介绍了 2017 年 10 月 1 日至 2018 年 9 月 30 日的主要事态发展。本报告依据包括联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际海事组织(海事组织)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和联合国索马里援助团(联索援助团)在内的联合国系统，以及会员国和包括政府间发展管理局(伊加特)、欧洲联盟、欧洲联盟海军部队(欧盟海军部队)和北大西洋公约组织(北约)在内的区域组织提供的资料。

二. 索马里沿海海盗行为的主要事态发展、趋势和考虑因素

本报告所述期间的主要事态发展和趋势

3. 在本报告所述期间，继续大力尽量减少索马里海盗行为，这得益于国际社会通过索马里沿海海盗问题联络小组取得的共同成就；各会员国持续不断的贡献(见附件一)；国际海军部队的持续执法措施；以及联索援助团与几个联合国和非联合国机构一道在索马里促进治理和法治的工作。这些措施以及所有船只遵守《最佳管理方法》，让减少海盗事件总体数量的工作得以继续(见附件二)。自我上一次报告以来发生的海盗活动继续表明，仍需全面解决根本原因。

4. 在本报告所述期间，索马里沿海区域水域(索马里盆地和亚丁湾)发生了五起重大的海盗事件，其中涉及 Sameer 轮(10 月 24 日)、Ever Dynamic 轮(11 月 15 日)、Galerna III 轮(11 月 16 日)、Leopard Sun 轮(2 月 22 日)和 Kriti Spirit 轮(3 月 31 日)。没有任何船只被成功劫持勒索赎金，也没有任何人质被劫持。涉及 Alpha Kirawira 轮(7 月 22 日)的海上事件被评估为青年党事件，而不是海盗行为，这表明了索马里海上安全空间的流动性。





5. 2017 年 11 月，有人试图袭击 Ever Dynamic 轮和 Galerna III 轮，但在同船上私营承包的武装保安人员交火后失败。11 月 18 日，意大利海军从其 Virginio Fasan 号军舰上派出一架 SH-90 直升机，该直升机定位了相关海盗行动小组。[1] 这促成抓捕了六名嫌疑人，他们被直接转移到海上安全和安保区域汇总和执法中心(塞舌尔海盗起诉中心)等待审判。

6. 持续的海盗企图表明，助长海盗行为的基本条件并未改变，海盗网络依然非常活跃。如果有机会，四个海盗行动小组随时准备恢复袭击。考虑到海盗行为作业人员可以相对容易地获得武器和小艇，这些小组仍然是机会主义者——2017 年，在通常平静的季风季节，发生了几次袭击船只的尝试。截至 2018 年，高风险区已经扩大到更远的地方，这表明海盗有能力和意图尽可能远地穿越印度洋实施袭击，以确保成功劫持。最近的事件引人注目，因为袭击者并没有因其初次失败而气馁，不久之后他们又在同一水域附近进行了第二次尝试，这表明了他们实现目标的决心和恒心。

7. 在其中的几起事件中，海盗非常接近成功劫持船只。这些未遂企图提醒我们，海盗行为已被压制，但还没有根除。2018 年海盗未成功突出表明了这一情况，即航运业制定的措施仍然适合目标，但前提是这些措施得到充分实施。强烈鼓励所有船只遵守《最佳管理方法》第五版(2018 年 6 月发布)，并在穿越高风险区时保持高速行驶。很有可能海盗背后的犯罪网络会继续寻找机会主义目标。船旗国需要继续监测悬挂其国旗的船只受到的威胁，并根据《国际船舶和港口设施保安规则》设定适当的安全等级。此外，私营承包的武装保安人员和国际海军部队在该地区的存在对产生威慑至关重要。

8. 海上无盗组织在其题为《2017 年海盗状况：评估经济和人员代价》中指出，2017 年西印度洋地区总共发生了 54 起事件。这表明比 2016 年增加了 100%。受海盗和海上武装抢劫事件影响的海员人数也从 2016 年的 545 人上升至 2017 年的 1 102 人。东非海域的海盗行为造成了 14 亿美元的经济成本，也导致所有在索马里沿海过境的商船的保险费增加，其中包括战争险保险费(4 160 万美元)、绑架和赎金保险费用(900 万美元)、和货物保险费(没有估计费用数据)等方面的额外保费，这些费用可能会转嫁给消费者。2018 年，也门冲突的溢出效应增加了也门沿海发生的事件数量，影响了也门和索马里之间的主要航线。

9. 一个地球未来基金会在其 2017 年印发的题为《稳定海洋：索马里水域报告》中指出，该区域越来越复杂，存在多方面的交叉问题，包括非法、未报告和无管制的捕捞、沿海暴力和人口贩运，从而在索马里水域形成了独特的不安全海洋环境。区域冲突改变了人口移徙流，进一步加快了跨越亚丁湾走私被贩运者和武器的速度。该报告指出，贫穷、缺乏就业、缺乏市场和渔业管理不善是造成 2017 年索马里海盗行为重新抬头的因素。此外，在一个已经陷入与腐败和恐怖主义苦苦争斗的国家里，海盗行为往往会加剧潜在的紧张局势、促成政治不稳定和侵蚀国

[1] 海盗行动小组是由海盗成员为通常在特定的地理海域内实施海盗和海上抢劫行为而组织的一个小组。

家安全，同时减少合法的经济机会。索马里治理不善和经济状况薄弱也促成了青年党和伊拉克和黎凡特伊斯兰国等暴力性的非国家行为体的出现，这些行为体进一步破坏了非洲之角的政治稳定和经济复苏体系。海上不安全状况让这些非国家行为体有了肥沃的土壤，这造成并维持了一个进一步削弱岸上治理的循环。

10. 海上联合部队和欧洲联盟海军部队在其 2018 年 9 月 1 日行业发布的威胁评估[2] 中认为，海盗网络似乎正在通过进行走私人口、麻醉品、武器和木炭等风险较低的活动来实现其财务目标。评估还表示，在海上安全过境走廊-红海地区发生的其他重大海上事件方面，有四起未遂袭击的起因是胡塞武装叛军向也门沿海悬挂沙特国旗的船只发射远程火箭，这可能对该地区的稳定构成更大威胁。过于靠近索马里或也门海岸线的渔船和游艇可能会被索马里海盗或胡塞叛军企图袭击商业船只的行为所困扰。

11. 该区域的一系列威胁表明，需要采取全面的海上安全办法，国际社会的一个关键优先事项是确保索马里的海上主权，并制止来自索马里的海盗行为和其他威胁。打击海盗行为的长期解决方案在于在索马里沿海建立一个安全的海域——从非洲之角周围的“索马里兰”一直到与肯尼亚交界的边境。然而，为此目的而进行的努力往往受到以下因素的阻碍：索马里联邦政府内部政治上的优柔寡断、索马里海上安全部门缺乏资金、无法进入索马里海岸的关键部分，以及需要一种整体安全办法，将海上威胁作为陆基安全关切的一部分来加以解决。只要这些外部和内部条件犹存，索马里沿海出现进一步的海盗和武装抢劫行为的风险依然存在。

三. 索马里境内打击海盗工作的进展情况

A. 国家法律和政策框架

12. 索马里联邦政府在联索援助团、毒品和犯罪问题办公室和欧洲联盟索马里能力建设特派团的技术援助下，根据(2013 年)索马里海洋资源和安全战略，一直在为索马里海岸警卫队制定政策框架。这一进程由海事保安协调委员会监督，该委员会现隶属副总理办公室，并由伊加特在其海事安全区域方案下提供支持。海事保安协调委员会是索马里的一个联合决策机构，由索马里联邦政府和联邦成员州代表组成；在伊加特和其他国际伙伴的支持下召开会议。该委员会旨在协调包括沿海和海事安全、渔业管理、国际贸易和海关在内的共同关心的领域的技术层面的海事能力，以此加强国家海事立法。

13. 在中断了一年之后，索马里联邦政府、联邦成员州和“索马里兰”于 2018 年 7 月 9 日至 10 日在内罗毕与国际伙伴举行了一次海事保安协调委员会会议。联邦成员州和“索马里兰”向与会者简要介绍了各自区域当前的项目和能力需求。与会者一致认为，需要澄清索马里的需求以及资助和支持海上警务和海军能力的能力。与会者一致认为，应当为索马里联邦政府下设的国家海事协调委员会与海事保安协调委员会之间的互动确定适当的节奏。与会者敦促国家安全委员会按照

[2] 海上联合部队和欧洲联盟海军部队撰写，旨在向共享情报避免互扰机制的一次会议的参与者介绍情况。

过渡计划[3] 的规定，在 2018 年 8 月前商定索马里海事部队的作用和责任划分，并呼吁加强提升索马里海事安全方面的合作，并将此作为索马里联邦政府和联邦成员州的一个关键优先事项。

14. 在海事组织、联索援助团和伊加特的技术和财政援助下，索马里联邦政府也一直在努力修订其(1959 年)《海商法》，并在港口和海洋运输部下设一个海事管理司。修订后的《海商法》于 2018 年定稿，交付翻译。设立的海洋管理司将使索马里联邦政府能够承担船旗国、港口国和沿海国的海事责任。[4] 在上述会议之后，在伊加特的支持下，在国家海事协调委员会的指导下，索马里联邦政府承诺更新有关港口、旗帜和海岸的现行做法、程序和法律的信息；[5] 签署或批准相关国际文书和现有区域协调机制；并制定管理港口和近海自然资源的国家行动计划。包括石油和天然气工业在内的私营部门对该国港口基础设施的发展以及对这些努力的潜在国际投资越来越感兴趣。

B. 能力建设

15. 在本报告所述期间，联邦政府和联邦各州行政当局继续建设海上保安能力，并得到国际伙伴与支助各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金提供的援助。联索援助团与欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团及毒品和犯罪问题办公室协调，在 2017 年底进行了海上安全行动准备状态评估，以评估索马里的海上安全局势，包括有关每个联邦成员州和“索马里兰”的能力、立法、设备、人员和培训状况的细节。该文件现在是衡量在开展进一步能力建设举措方面取得的进展的基准。

16. 联索援助团、毒品和犯罪问题办公室和欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团发挥重要作用，制定了能力建设计划，根据过渡计划培训和装备索马里海岸警卫队和相关海事警察部队，并为索马里联邦政府制定备选方案文件，按照国家安全架构和综合安全办法 2b 项下海事部分的商定，将现有海事安全部队纳入索马里海岸警卫队或相关海事警察部队。为了促进就拟议的索马里海上安全部队的角色和责任划分作出政治决定，联索援助团和欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团制定了一份具体的海上安全备选方案非正式文件，其中鼓励索马里行为体、伙伴国家和国际组织讨论建立索马里海事安全部门的问题。这导致达成了一项协议，建立一支将与联邦成员州海事警察部队合作的联邦海岸警卫队。

17. 建立一支联邦海岸警卫队是妥善处理海盗和其他海上犯罪的必要目标。毒品和犯罪问题办公室海事犯罪全球方案支持在伯贝拉、博萨索和摩加迪沙的索马里

[3] 索马里联邦政府于 2018 年初通过一个包容各方的进程制定了一项安全过渡计划，该计划制定了战略指导方针，以促进未来几年国家安全的详细规划，其中该国寻求开辟自己的道路，为其稳定承担全部责任。过渡计划是对索马里国家发展计划的补充。

[4] 船旗国是船只注册或获得执照的国家，是船只根据其国内法运作的国家。港口国拥有国际商定的管辖权来检查在国家港口以外作业的外国船只是否遵守国际公约。沿海国不是内陆国，按照 1982 年《联合国海洋法公约》的定义，它负责领水或 12 海里以内的海洋。

[5] 索马里是粮食及农业组织(粮农组织)《预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动港口国措施协议》的缔约国。

主要港口实施海上警务，并计划为霍比奥和基斯马尤开展进一步工作。海上犯罪问题全球方案继续与索马里联邦政府、联邦成员州、联索援助团和捐助伙伴一道，在索马里全境发展海岸警卫队的能力。鉴于该国 50%的边界是海洋性的，并且位于一个具有国际重要性的地缘战略区域，也拥有丰富的一系列自然资源，满足索马里海洋资源和安全战略中确定的这些长期需求至关重要。

18. 在本报告所述期间，海事犯罪全球方案还继续向索马里海事执法当局交付其多年期培训和指导方案。该方案将这一支助从摩加迪沙海事警察股、博萨索港口和海事警察股以及“索马里兰”海岸警卫队扩大到霍比奥的贾穆杜格海岸警卫队。这一培训由丹麦、欧洲联盟、意大利、日本、荷兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和信托基金资助。在毒品和犯罪问题办公室建造的博萨索港口和海事警察股总部大楼和博萨索周围水域，为来自贾穆杜格海岸警卫队的 30 名警官(包括 9 名妇女)举办了两个海事警察培训班。培训的重点是海事执法、航海、通信以及发动机维护和修理，在培训时向警官们发放了制服和海上安全设备。

19. 在邦特兰，博萨索港口警察去年拦截了几艘船只，抓获了参与走私人口和武器行动的人，还有非法渔船。在“索马里兰”，海岸警卫队和海事安全部门更新了其海上行动业务，以反映除海盗以外的新出现的海上威胁。在贾穆杜格地区的沿海城镇霍比奥，毒品和犯罪问题办公室协助联邦成员州建立海岸警卫队，在从其与邦特兰交界的边境一直到索马里盆地的广大水域进行巡逻。2018 年 8 月 28 日，“索马里兰”议会批准了一项海岸警卫队法案。“索马里兰”、邦特兰和索马里其他沿海各州的海上执法当局继续在毒品和犯罪问题办公室及欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团的协助下发展海事安全和司法部门。

20. 博萨索的培训和指导方案在 2017-2018 年期间继续实施，通过该方案博萨索港口和海事警察股掌握了对涉嫌海上犯罪活动的船只进行大量复杂的海上警务和拦截活动的能力。毒品和犯罪问题办公室采购和资助的新船让舵手能够接受各种巡逻艇平台的培训，并逐渐熟悉不同船只的海事工程要求，从而提高了博萨索港口和海事警察股的搜索和救援能力。这些船只扩大了博萨索港口和海事警察股的行动范围，使他们能够以更快的速度，在离博萨索更远的地方进行深思熟虑的快速反应行动。在毒品和犯罪问题办公室、海上无盗组织和欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团联合实施的海上通信倡议下，设立了一个博萨索港口和海事警察股总部行动室，行动人员随后接受了培训。

21. 在摩加迪沙，毒品和犯罪问题办公室水手和工程师培训员参与了几个项目下的培训和指导。2017 年底，向 30 名警官(包括 8 名妇女)提供了登临、检查、搜索、扣留培训，而 2018 年初，重点是对几艘已经无法使用的船只进行维护和修理。在这一期间，对摩加迪沙海事警察股所有船只进行了调查，四艘以前无法使用的船只得以投入使用。这是通过对该股三名海岸警卫队成员进行在职培训实现的，他们协助了所有的维护和修理，从而为 2019 年在该股成立一个工程部门奠定了基础。在实施欧洲联盟培训该股人员项目之前，对培训需求进行了评估。该项目于 2018 年 8 月开始，为 20 名该股警官开设了船员培训课程，该项目预计将持续到 2019 年。

22. 在伯贝拉，毒品和犯罪问题办公室为 12 名“索马里兰”海岸警卫队警官举办了登临、检查、搜索、扣留培训，为他们开展更复杂的船只拦截行动做准备。得益于这项投资，“索马里兰”海岸警卫队成功地开展了几次针对下列活动的行动：非法、无管制和未报告的捕捞；偷运和贩运违禁品、人和野生生物；以及搜索和救援。2017 年底，根据海事通信倡议，设立了柏贝拉行动室。然而，在 2018 年年中，一场旋风摧毁了行动室的屋顶和大部分设备。毒品和犯罪问题办公室正在努力协助“索马里兰”海岸警卫队为行动室寻找新设施，并更换损坏的设备。毒品和犯罪问题办公室还完成了商店和库存管理培训，以配合移交毒品和犯罪问题办公室出资的工程储存区。

C. 社区问题

23. 索马里联邦政府渔业和海洋资源部在粮农组织的协助下，继续查明其专属经济区内的捕捞活动。在本报告所述期间，欧盟海军与该部分享了关于发现在该国专属经济区非法作业的渔船的信息。这一信息分享使得该部能够追捕和起诉嫌疑人，并向那些登记了非法渔船的国家发出呼吁，以打击和消除索马里沿海的非法、无管制和未报告的捕捞活动。索马里联邦政府仍有进一步的工作要做，以建立一个由执法能力和区域协定构成的适当法律框架，使其能够对被捕者采取有效行动。

24. 在毒品和犯罪问题办公室、美利坚合众国海军和一个地球未来基金会安全渔业部门的技术支持下，2018 年 7 月，为打击非法、无管制和未报告的捕捞而设立的“当场捕获”方案完成了第二轮讲习班。最初计划举办九次能力建设讲习班，以帮助东非国家打击非法、未报告和无管制的捕捞活动，同时制定收集渔船信息的准则。该方案利用区域协调机构，如非洲渔业之眼工作队、肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国的区域信息协调中心以及马达加斯加和塞舌尔的区域融合中心，以改善海上态势感知和信息共享，并加强遵守区域渔业法。合作伙伴包括科摩罗、吉布提、肯尼亚、马达加斯加、毛里求斯、莫桑比克、塞舌尔、索马里和坦桑尼亚联合共和国等国政府。

25. 创建面向海洋的蓝色经济是索马里海洋资源和安全战略的一个关键特征，这将需要加强沿海城镇的治安和安全，并继续抑制海盗行为。如果不改善海事安全，和平和经济复苏将难以实现。然而，只要该地区仍然不稳定，海事安全目标就会继续难以实现。海盗威胁和海盗头目及其民兵的影响继续破坏沿海发展努力。

四. 国际合作

A. 索马里沿海海盗问题联络小组

26. 2018 年 7 月 11 日至 13 日，索马里沿海海盗问题联络小组在联合国内罗毕办事处举行了第二十一次全体会议。下列国家的代表出席了会议：澳大利亚、中国、丹麦、法国、德国、希腊、印度、意大利、日本、肯尼亚、马达加斯加、毛里求斯、荷兰、挪威、巴基斯坦、巴拿马、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞舌尔、索马里、西班牙、斯里兰卡、瑞典、土耳其、阿拉伯联合酋长国、联合王国、坦桑尼亚联合共和国和美国。索马里代表团包括索马

里联邦政府、联邦成员州和“索马里兰”的代表。许多其他国际、区域和私营部门组织的代表也出席了会议。会议由印度洋委员会主办，并由毛里求斯外交部长主持。全体会议由担任该委员会主席的毛里求斯主持，该委员会作为联络小组的秘书处共同主办全体会议。

27. 联络小组仍是一个重要机制和联络点，负责根据安全理事会第 1851(2008)号决议，对参与解决索马里沿海海盗行为的所有国家、国际和区域组织及非国家行为体进行国际协调。联络小组全体会议重申，它致力于通过国际社会的不懈努力实现索马里海盗手中“零海员和零船只”的目标。联络小组赞扬其各工作组和实施联络小组目标的其他机构帮助减少该地区的海盗袭击事件的发生率。

28. 在全体会议之前，海事保安协调委员会举行了一次会议，国际社会、捐助方、执行机构、国家海事协调委员会和“索马里兰”的代表出席了会议，讨论了索马里海洋资源和安全战略的优先事项和进展情况。联络小组成员赞赏为加强索马里能力所作的持续努力。全体会议注意到，协调索马里能力建设的进程促成了一个全面运作的国家海事协调委员会，联邦政府、其各部委和联邦成员州通过该委员会开会评估其集体优先事项。

29. 联络小组注意到海事组织召集并由沙特阿拉伯于 2018 年 5 月 7 日至 10 日在吉达主办的《吉布提行为守则》及其《2017 年吉达修正案》执行情况高级别研讨会的主要成果。如吉达研讨会上所述，联络小组确认，索马里沿海的海盗行为已经得到遏制，但仍然是一种威胁，需要一个长期的全面解决方案。这一解决方案应基于一个有待该区域的成员国商定的机制，以帮助根据《吉达修正案》的目标建设区域能力。

30. 全体会议赞扬信托基金对拘留、起诉和遣返海盗的眼前、短期需求作出的反应。该会还赞扬信托基金帮助索马里长期发展威慑海盗行为的能力，包括为此向索马里沿海社区提供替代就业和收入来源，并投资建设该国的法律、治理和海事基础设施，以期解决产生海盗根源的各种具体问题。全体会议承认信托基金的重要性，并重申其对基金的继续支持，同时对资金不断减少的趋势以及如果捐助者的支持不增加，信托基金可能在 2018 年年底关闭表示关切。

B. 联合国支持各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金

31. 支持各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金是 2010 年 1 月 1 日在联络小组的主持下设立的，它继续向索马里和其他印度洋区域国家提供财政援助，以加强其通过起诉和拘留来打击海盗行为的司法能力。2016 年 7 月至 2018 年 7 月期间，信托基金董事会成员包括：吉布提、德国、荷兰(与挪威一起)、日本、肯尼亚、塞舌尔、索马里、阿拉伯联合酋长国、联合王国和美国。观察员包括：伊加特、欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团、国际刑事警察组织(国际刑警组织)、欧盟海军部队、印度洋委员会和 M&C 萨奇世界服务部。

32. 2018 年 7 月 11 日，信托基金董事会在秘书处政治事务部主持下在内罗毕举行了第 20 次会议。会议期间，董事会批准了毒品和犯罪问题办公室第 90 号项目(149 055 美元)，该项目是在联络小组执法工作队下进行的，以冻结和追回通过海

盗赎金聚敛的资产和资金；为毒品和犯罪问题办公室第 91 号项目(155 049 美元)提供部分资金，数额为 65 000 美元，用于在毒品和犯罪问题办公室的支持下为索马里海盗问题检察官提供现场培训。这些新项目的支出总额为 214 055 美元。此外，还向快速机制追加了 50 000 美元补充资金。

33. 尽管董事会已核准提交给它的所有 4 个项目，但是在收到足够的新捐款之前不会给其余的项目拨付资金。董事会还讨论了是否继续信托基金的问题，因为管理机构即联合国开发计划署多伙伴信托基金办公室曾建议，账户中必须在 2018 年 12 月 31 日前有 100 万美元的余额，以避免因违约而在财务上被关闭。过去两年来，该账户一直没有达到联合国管理的信托基金的要求。董事会决定保持信托基金的运作，并打算寻求新的捐助者支持。

34. 自 2012 年 12 月以来，信托基金收到来自 20 个捐助方的共计 14 689 760 美元。扣除新项目和当前项目的所有支出后，当前信托基金的总余额为 6 250 美元。2017 年，参与组织的项目支出交付率为 87.15%，明显高于 2016 年 75.25%的交付率。信托基金 2017 年报告的成就包括在粮农组织第 80 号项目下在自动识别系统中为索马里渔民登记和推出 200 艘船只，以及拘留和移交几名海盗嫌疑人，包括毒品和犯罪问题办公室对区域起诉国(肯尼亚、塞舌尔、坦桑尼亚联合共和国)监狱释放的 29 名索马里人开展遣返活动。

35. 在 2018 年 7 月 11 日举行的一次会议上，信托基金董事会成员指出，海盗行为继续发生，尽管没有成功，但仍确有必要逮捕和起诉从事海盗行为的人，以便促进信托基金会的工作。董事会从塞舌尔政府获悉，几艘载有索马里海盗和船上进行袭击的设备的小船在斯里兰卡和马尔代夫水域漂浮时获救。董事会认为，这些事态发展是一种迹象，表明在解决海盗问题方面取得的重大进展仍太容易逆转。

五. 战略性海事保安活动

A. 国际能力建设

36. 在本报告所述期间，法律事务厅海洋事务和海洋法司向索马里联邦政府提供了索马里海洋立法和政策框架方面的差距分析，并在摩加迪沙为索马里议员举办了第二次情况介绍，以提高对《联合国海洋法公约》法律框架的认识。随着这些活动的开展，该司在信托基金第 61 号项目下进行的索马里能力建设方案宣告结束。在该方案下另外还开展了下列活动：在摩加迪沙为索马里议员举行了一次情况介绍；以索马里政府官员和区域代表为对象举办了《公约》培训方案；并利用为索马里提供的特别战略研究金，在纽约对两名索马里官员进行了培训。该司目前正在与索马里联邦政府和联索援助团合作，实施一项旨在加强第 61 号项目成果的高级培训方案，该方案将提供定制的技术援助，以加强索马里的能力，在 2020 年底前解决发展其海洋部门和海洋资源可持续发展方面的立法障碍。

37. 联络小组各工作组将该区域各国汇聚在一起，协助进行区域协调和能力建设。区域能力建设工作组在 2018 年第一次会议上，决定与海事组织吉布提行为守则小组结成更密切的联盟，以实现更大的协同增效，因为有若干国家在这两个机制

中都派代表参加。肯尼亚为国家联合主席，东部和南部非洲共同市场现为区域联合主席，一个地球未来基金会为秘书处。区域能力建设工作组会议将与《吉布提行为守则》签署国协调会议一道举行。

B. 索马里沿海的海军活动

38. 尽管北约的反海盗工作队“海盾行动”已于 2016 年 12 月终止，但北约仍致力于在该区域积极执行和平、安全与稳定。北约继续参与该地区事务，支持国际社会打击索马里沿海海盗的努力。它保持海上态势感知，并与包括北约航运中心在内的其他国际反海盗行为体保持着密切的伙伴关系，北约航运中心位于联合王国，定期与全球航运界进行联络。北约还积极参与打击海盗问题论坛，如索马里沿海海盗问题联络小组。

39. 海上联合部队是一个由 33 个国家组成的全球海上伙伴关系，共同致力于开展海事保安行动，促进该区域约 320 万平方英里国际水域的安全、稳定和繁荣。海上联合部队被分成三个工作队，第 151 联合特遣队(成立于 2009 年)专门侧重于打击索马里沿海海洋环境中的海盗和武装抢劫。第 151 联合特遣队旨在建设区域伙伴确保航行自由和保护全球海上贸易的能力，并改善其各项相关能力。第 151 联合特遣队与欧洲联盟海军和独立派遣国一道，协助在海上安全过境通道巡逻，对袭击起到威慑作用。

40. 欧盟打击海盗海上行动拥有一支名为“阿塔兰特”行动的专职多国反海盗部队，由多达两艘军舰、两架海上巡逻机和最多 800 名人员组成。其涵盖的范围从红海南部到西印度洋，向南直至马达加斯加。如今，欧盟打击海盗海上行动已进入第十个年头，成功保护人道主义供应船只将 175 万多吨世界粮食计划署援助运送到索马里港口和非洲联盟驻索马里特派团支援船只。这发生在非洲之角继续面临粮食高度无保障之际。2018 年 7 月，欧洲联盟将“阿塔兰特”行动延至 2020 年 12 月 31 日。

41. 欧盟海事保安中心-非洲之角是“阿塔兰特”行动的一个组成部分。它为世界各地的海军、海岸警卫队和执法机构提供全天候区域海上态势感知。它还与联合王国海上贸易行动一道，按照《最佳管理方法》第五版中的建议，通过自愿登记记录过往船只的详细信息；在新设立的海上安全过境通道中对船队和保护要求进行分类；并作为一种渠道(欧盟打击海盗海上行动-海上联合部队)进行定期威胁评估，将与事件相关的威胁公告发布给全球航运业同行。

42. 在 2018 年 4 月于巴林举行的共享情报避免互扰机制倡议会议上，欧盟打击海盗海上行动和海上联合部队向航运业机构和军事代表介绍了最新的威胁评估；并在 2018 年 7 月于内罗毕举行的联络小组会议上向政府代表作了这方面介绍。主要评估意见认为，没有战术指标或警示表明索马里沿海海盗活动会卷土重来。不过，前海盗头目仍然生活在索马里境内，逍遥法外，他们的各种网络仍然相对完整，并在时时寻找机会。索马里没有打击海盗行为的联邦法律，沿海社区容易搞到武器和小船，这使得海盗行为成为一项简单的入门级活动，一些索马里人和散居国外的社区中常以从事非法、无管制和未报告的捕捞活动作为以此的借口。

43. 除了欧盟打击海盗海上行动和海上联合部队，单独的会员国(独立派遣国)，如中国、印度、伊朗伊斯兰共和国和俄罗斯联邦，继续派海军舰艇通过保护和护送商船，参与共享情报避免互扰机制并维护索马里沿海的海上安全。共享情报避免互扰机制下一次会议将由海上联合部队于 2018 年 11 月在巴林主办。

六. 国际法律和司法问题，包括人权考虑

A. 法律框架与合作

44. 2018 年 6 月，政治事务部与印度洋委员会签署了合作协议。此前，2018 年 4 月 24 日至 30 日在毛里求斯举行了印度洋委员会-欧洲联盟促进东非和南部非洲-印度洋区域海事保安方案关于西印度洋海事安全的部长级会议，来自 25 个国家和 16 个区域及国际组织的 150 多名代表出席了会议。2018 年 4 月 29 日，多国签署了《毛里求斯海事安全宣言》，这是一项区域合作协议，旨在应对西印度洋独特的海事安全挑战。目前查明的挑战包括麻醉品和武器的非法流动、人口走私和非法移民、索马里和莫桑比克沿海海盗活动增加以及恐怖分子跨越不受保护的边界流动。

45. 海事组织继续协助《吉布提行为守则》签署国开展能力建设活动，例如有关加强执行《国际船舶和港口设施保安规则》的国家海事安全讲习班。海事组织还与北约海上拦截行动培训中心、沙特阿拉伯边防卫队、欧洲联盟、毒品和犯罪问题办公室及其他实体合作，支持区域培训努力，如“海上拦截和海岸警卫队海上训练”。

46. 大多数签署国通过了《吉布提行为守则》的《2017 年吉达修正案》，这些国家愿意根据《吉布提行为守则》扩大在其他非法海上活动方面的合作，包括就打击贩运人口和非法、无管制和未报告的捕捞活动进行的合作。截至本报告撰写之时，已有下列 15 个国家签署了《吉达修正案》：科摩罗、吉布提、埃塞俄比亚、约旦、肯尼亚、马达加斯加、马尔代夫、毛里求斯、莫桑比克、沙特阿拉伯、塞舌尔、索马里、阿拉伯联合酋长国、坦桑尼亚联合共和国和也门。海事组织秘书长履行吉达在举行的会议的记录保存人职能。

47. 海事组织理事会在 2017 年 11 月 23 日第二十九届特别会议上，请成员国、欧洲联盟和相关国际组织，包括毒品和犯罪问题办公室、粮农组织、联合国开发计划署、国际刑警组织和其他组织，考虑为执行《吉布提行为守则》的《2017 年吉达修正案》的技术援助活动提供财政和实物支持。

48. 海事组织海事安全委员会在 2018 年 5 月举行的第九十九届会议上指出，针对私营海事安保公司的 ISO 28007-1:2005 标准可在特定条件下适用于对浮动军械库进行经认可的认证。毒品和犯罪问题办公室最近于 2018 年 6 月 18 日至 20 日在科伦坡组织了一次法律会议，介绍了有关浮动军械库的法律框架，该框架将被纳入未来版本的毒品和犯罪问题办公室出版物《海上犯罪：刑事司法从业人员手册》。毒品和犯罪问题办公室还将于 2018 年 10 月发布《私营承包的武装保安人员使用准则》第二版。

49. 人权理事会第 36/11 号决议新设一个不限成员名额政府间工作组，任期至 2020 年 9 月 28 日。该工作组的任务是详细拟订国际监管框架的内容，但不预先判断其性质，以保护人权，并确保追究与私营军事和保安公司活动有关的侵犯和践踏人权行为。国际监管框架将参考主席兼报告员于 2017 年编写的、成员国和其他利益攸关方提供了进一步投入的关于监管、监测和监督私营军事和安保公司活动的国际管制框架要素讨论文件。

B. 释放人质和支持努力

50. 自 2016 年初以来，通过依靠捐助者支持和信托基金的人质支助伙伴关系的努力，已经共解救了 30 名人质。由于伊朗伊斯兰共和国政府和人质支助伙伴关系谈判人员的努力，2015 年 3 月 15 日被扣、在贾穆杜格被两个不同的海盗行动小组关押了三年多的 Siraj 轮上的 8 名伊朗人质中有 4 人最终于 2018 年 6 月获释。 Siraj 轮原本有 17 名船员，其中 4 人获救，1 人逃跑，4 人死亡，剩下的 8 人被关押。人质支助伙伴关系继续监视并寻找办法救出其余 4 名人质。海盗行动小组还将其他一些人扣为人质——这表明这些团伙在索马里中部仍然非常活跃。国际刑警组织通过其人质讯问举措和相关的海上海盗行为全球数据库继续与国际执法机构分享信息，以支持就海盗行为进行起诉。

51. 2018 年 6 月 8 日，根据 2006 年《海事劳工公约》设立的特别三方委员会通过了一项《公约》修正案，以保证海员在被海盗扣押期间工资照付。根据该修正案，海员及其家人在海员被囚禁期间领取雇用合同中商定的工资，不管雇佣合同是否已到期，也不管双方是否有一方已发出暂停或终止雇佣的通知。它还旨在确保海员在遭长期囚禁的情况下遣返权利得到保障。国际海员福利和援助网络还继续在人质被囚禁期间和之后向人质及其家人提供支助。

C. 在海盗行为相关起诉方面的合作

52. 及时分享海上威胁和风险评估以及态势感知报告仍然是所有关键利益攸关方间的一个软肋。毒品和犯罪问题办公室作为索马里沿海海盗问题联络小组执法工作队的秘书处，于 2018 年 5 月召开了一次会议，来自 8 个国家和 3 个国际组织的检察官和执法官员参加了会议。该工作队已从 11 个目标中选出 3 个高价值目标，并将集中精力起诉和逮捕他们。

53. 此外，执法工作队还开展了一项研究，以确定与海盗犯罪收益相关的资金流动和资产藏匿地点。在这项研究中，确定了被怀疑属于索马里海盗头目和金主的投资，其中包括加尔卡约和博萨索的几家酒店。关于索马里境外的资产藏匿地点方面，也确定了海盗头目和金主在西亚、非洲和东南亚 8 个国家可能进行的投资。在该项研究的第二阶段，执法工作队将继续查找海盗头目和金主的海外投资和资产。

54. 2018 年 3 月，毒品和犯罪问题办公室与欧盟打击海盗海上行动合作，在塞舌尔开展了一次海盗起诉途径演练，以确定在该地区拥有强有力的起诉海盗能力的培训需求。以前开展的能力和积累的专业知识仍然很有价值，但是随着时间的推移和人员流动，需要复习课程来保持必要的专业知识水平。毒品和犯罪问题办公

室还通过提供视觉设备支持塞舌尔加强海上态势感知能力，这将有助于加强对塞舌尔周围的海面情况的了解，发现海上非法活动。

55. 塞舌尔政府于 2011 年与索马里过渡联邦政府签署了一项协议，允许被判犯有海盗行为的人返回索马里服满刑期。随后与“索马里兰”和邦特兰的每个州当局签署了谅解备忘录。毒品和犯罪问题办公室为此类移交提供了便利，并利用信托基金的赠款，协助“索马里兰”和邦特兰建设适合这一目的的适当监狱设施。不过，2018 年 9 月 4 日，加罗韦监狱没有按 2011 年与塞舌尔所达成移交协议的要求征得逮捕或定罪当局同意，提前释放了一名被定罪的海盗。联络小组于 9 月 7 日发表声明，它在其中强调指出，任何联邦成员州作出的任何单方面决定都严重损害了国际社会过去 10 年来为减少索马里沿海海盗行为做出贡献的集体行动。联络小组还在声明中提醒索马里当局必须尊重起诉国法院的判决，指出任何改变判决的提议都应符合现有协议。声明进一步指出，联络小组成员对释放可能产生的后果表示严重关切，因为这为其他在索马里服刑的被定罪海盗的提前释放创造了危险的先例。

七. 意见

56. 国际社会正在索马里沿海开展的打击海盗的努力对该区域至关重要。索马里联邦政府为确保其海洋空间的安全并寻求与联邦成员州达成协议而作出了更多努力，这种努力应继续受到鼓励。索马里人民对反海盗措施拥有自主权至关重要，因为没有他们的充分参与，就不可能实现持久解决。

57. 海盗问题不能脱离可持续发展来解决，可持续发展包括确保索马里的未来更加稳定、更加安全。打击海盗行为的持久解决出路是在岸上，办法是为潜在的海盗创造经济机会，使其拥有替代性创收途径，以及改善当代和未来几代索马里人的前景。联合国随时准备在这方面向索马里联邦政府和人民提供帮助。

58. 针对海盗行为的更长期应对能力必须得到加强。联合国赞赏索马里当局和合作伙伴在这方面所作的持续努力，包括为制定海事专项立法、恢复国家海事协调委员会、设立打击海盗的具体治理和司法机制、包括海事管理部而开展的工作。索马里联邦政府与联邦成员州在 2018 年重新开展合作，以便就设立海事警察和海岸警卫队职能、资源(收入)分享、恢复海事保安协调委员会以及执行索马里海洋资源和安全战略的优先事项达成协议，这一点应受欢迎。

59. 我再次呼吁索马里联邦政府加入若干国际海事和反海盗标准和公约，紧急签署和批准区域海事协定，并成为《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约国。我呼吁索马里州和联邦一级的所有各方遵守国际引渡协议，以便将所有被定罪的海盗移送回索马里服刑。

60. 国际海军对这些事件做出迅速反应值得称道，他们在海上抓获了 6 名海盗嫌犯也是如此。过去一年事件数量的减少显示了打击海盗措施的持续成效及其威慑作用。

61. 我还要赞扬索马里沿海海盗问题联络小组执法工作队、海事犯罪印度洋论坛检察官网络和虚拟法律论坛在促进有效起诉参与印度洋跨国海上犯罪者方面所做的工作。我们必须继续打击海盗行为，为此减少相关的跨国有组织犯罪。每个会员国都应确保本国具备适当的金融和立法机制来追踪、制止和追回海盗行为在其海岸上的非法收益。所有会员国都必须以海盗头目、金主和犯罪网络作为优先打击对象。

62. 我感谢毛里求斯政府在担任 2018-2019 年度索马里沿海海盗问题联络小组主席方面所发挥的领导作用，并感谢印度洋委员会担任联络小组未来两年的秘书处。联络小组、国际海军部队、国际社会以及索马里联邦、州和地区当局应继续努力，打击索马里沿海乃至整个区域的海盗行为。联络小组成员必须增加对支助各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金的捐款，以保持基金的运作。信托基金与合作伙伴一道，在打击海盗方面实施了若干重要举措，包括继续资助起诉海盗的快速机制。

63. 在索马里被扣为人质的所有其余海员和平民都应立即获得无条件释放。在这方面，我要称赞人质支助伙伴关系的工作，迄今为止，这一工作帮助使 44 名岸上人质获释，仅有 4 人仍被关押。我再次呼吁所有合作伙伴帮助减轻海盗活动幸存者及其家人的负担，包括为此向海盗活动幸存者家庭基金和人质支助伙伴关系捐款。

64. 最后，我要感谢国际社会、安全理事会、学术界、非政府组织、军事和海军部队、航运业和私营部门在过去十年中为打击索马里沿海海盗和武装抢劫做出的贡献。没有他们的奉献，便不可能成功减少海盗威胁。

附件一

会员国、观察员、非政府组织和私营部门对打击索马里沿海海盗行为的贡献

以下是会员国根据安全理事会第 2383(2017)号决议提出的说明：

1. 澳大利亚坚定地致力于维护阿拉伯半岛和非洲之角附近水域以及该区域的海上安全。它于 2017 年 11 月至 2018 年 6 月部署 Warramunga 号舰艇，持续参与海上联合部队海军行动，反映了它对促进区域海上安全、稳定和繁荣的国际努力的支持。澳大利亚国防部队人员被安插在海上联合部队巴林总部，支持正在进行的区域活动，包括打击海盗。澳大利亚积极参与区域反海盗组织，如索马里沿海海盗问题联络小组，是《亚洲打击海盗和武装抢劫船舶行为区域合作协定》的缔约国，并通过与毒品和犯罪问题办公室合作来促进区域执法活动和能力建设努力。

2. 自 2008 年以来，中国累计派遣了多达 92 艘舰艇，参与对 6 518 艘船只的护航；向 65 艘以上有危险的船只提供了协助；并在该区域驱离 3 000 多艘可疑船只。中国对打击海盗的贡献继续遏止了索马里海盗的活动，保护了国际贸易和援助的运输。中国支持索马里联邦政府在社会和解、反恐和国家重建方面所做的一切努力——认识到有必要打击陆地和海上的海盗行为。

3. 自 2008 年 10 月 23 日以来，印度海军一直在亚丁湾进行反海盗巡逻。截至 2017 年 11 月 7 日，7 艘海军船只已安全护送了 60 艘船只(52 艘悬挂外国旗、8 艘悬挂印度旗或世界粮食计划署旗)通过国际建议的过境走廊。印度是索马里沿海海盗问题联络小组成员，并参加了为协调索马里沿海和亚丁湾反海盗工作而设立的水星在线通信平台。印度还将建立一个区域情报汇总中心，以促进打击海盗的信息共享努力。

4. 立陶宛向欧盟“阿塔兰特”海上行动派遣了一名军官，在总部供职。2018 年 3 月，立陶宛自主的船只保护分遣队完成在该区域的行动部署后返回立陶宛。

5. 墨西哥根据其《联邦刑法》，将海盗和海上武装抢劫定为刑事犯罪，而其《航行和海上贸易法》列有打击海盗、贩运和其他海上非法犯罪的条款。墨西哥及时向海事组织全球综合航运信息系统数据库[1] 提交报告，提醒航海人员注意对航行的任何潜在威胁，并防止海盗袭击。作为《联合国海洋法公约》签署国，墨西哥促进加强合作，打击在其境内以及本国和国际管辖范围内的海盗行为参与者。在国际刑警组织框架内，墨西哥推动了信息和最佳做法的交流，同时继续合作预防和调查海盗罪行，追捕海盗罪行责任人。

[1] 全球综合航运信息系统是海事组织所设航运业在线报告门户网站。

6. 菲律宾海运业管理局定期向途经索马里沿海的船只发布海事公告，其中列有各种预防措施，并向航运公司及其船员提出预防和制止海盗和海上武装抢劫行为的建议。菲律宾还参加了海上联合部队。

7. 葡萄牙是索马里沿海海盗问题联络小组现任成员，参加了最近于 2018 年 7 月在内罗毕举行的全体会议，会议重申了打击海盗的法律层面的重要性。葡萄牙与毛里求斯共同主持了虚拟法律论坛(或“海盗问题法律论坛”)。论坛强调，由于海事安全在威胁、背景和应对措施方面的动态，仍有法律挑战需要解决。葡萄牙继续致力于支持索马里的稳定努力，向欧盟“阿塔兰特”海上行动和欧洲联盟索马里培训团提供了海军和军事人员。

8. 瑞典继续支持打击该区域海盗行为。2017 年秋季，瑞典向“阿塔兰特”行动派遣了两艘载有 40 名军事人员的快速突击艇，并在“阿塔兰特”行动总部派驻了 3 名军官。此外，瑞典是欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团的主要人员派遣国之一，确保解决海盗根源的长期需求得以维持。

9. 2017-2018 年期间，土耳其向第 151 联合特遣队派遣了 3 艘护卫舰：Giresun、Göksu 和 Gelibolu。自 2009 年 1 月 13 日以来，土耳其已向巴林第 151 联合特遣队总部派出海军代表，为期六个月，以支持亚丁湾和索马里沿海打击海盗和海上武装抢劫行动。2017 年 6 月 29 日至 11 月 2 日，土耳其海军司令部执行了第 151 联合特遣队指挥权，这是继 2009 年、2010 年、2012 年和 2015 年执行指挥权之后的第五次。

附件二

2017-2018 年期间索马里沿海海盗活动显示图

